

LA SOCIEDAD CIVIL Y EL RESURGIR DE LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD EN URUGUAY (1986-2014)¹

Jo-Marie Burt
George Mason University

Gabriela Fried Amilivia
California State University Los Angeles (CSULA)

Francesca Lessa
Oxford University

Con la aprobación de la ley 18.831 en octubre de 2011, el Parlamento uruguayo votó para dejar sin efecto la Ley de Caducidad de 1986, largamente criticada por defensores de derechos humanos porque impedía juzgar las violaciones cometidas durante el período de la dictadura cívico-militar (1973-1985). Al dejar sin efecto lo que muchos consideraban la pieza clave de la impunidad institucionalizada en Uruguay, la nueva ley restablece la facultad del Estado para juzgar las violaciones de derechos humanos. Aunque una serie de factores contribuyeron a este sorpresivo desenlace –incluyendo una institucionalidad política más favorable (la sucesiva elección de dos gobiernos de izquierda) y la voluntad de algunos operadores judiciales de desafiar la Ley de Caducidad–, este artículo sostiene que la variable fundamental para entender estos desarrollos recientes es la demanda persistente, sostenida a lo largo del tiempo, de grupos de la sociedad civil. Estos grupos desarrollaron estrategias novedosas e incorporaron a nuevos actores que aportaron una fuerza renovadora para el resurgir de la lucha contra la impunidad en Uruguay. El artículo concluye con una reflexión sobre el significado para los debates sobre justicia transicional de estos renovados esfuerzos por hacer justicia en Uruguay.

Palabras clave: impunidad, movimientos sociales, sociedad civil, violaciones de derechos humanos, juicios/procesos judiciales, Ley de Caducidad.

Queremos expresar nuestra profunda gratitud hacia las muchas personas que en Uruguay dieron generosamente su tiempo, su experiencia y sus conocimientos a lo largo de nuestra investigación, y cuyos aportes nos ayudaron a reconstruir el proceso de justicia transicional uruguayo. Las autoras también agradecen las valiosas sugerencias de los editores y correctores anónimos. Cualquier error o limitación es, por supuesto, nuestro.

—Las autoras

Introducción

En el Cono Sur de América Latina, la experiencia uruguaya en materia de justicia transicional (en adelante JT) ha sido largamente opacada por los importantes e inéditos procesos de Argentina y Chile. Estos dos países recorrieron distintos caminos en sus esfuerzos por abordar el legado del terrorismo de Estado, pero por distintas razones los dos terminaron representando modelos clave en el imaginario de la JT, ya sea para imitar o para evitar. Mientras los procesos argentino y chileno han sido extensamente analizados por académicos y profesionales de la JT, el caso de Uruguay permanece relativamente poco estudiado. Este trabajo intenta abordar esta carencia de análisis académico, ante los progresos recientes e imprevistos en Uruguay, donde actores de la sociedad civil se movilizaron con eficacia tanto a nivel nacional como internacional para combatir la impunidad. El artículo pone de relieve lecciones importantes para la teoría y la práctica de la JT que surgen de este caso frecuentemente soslayado. Específicamente se propone analizar y aprender de los esfuerzos realizados por la sociedad civil en los últimos 25 años para enfrentar la impunidad institucionalizada que rodeaba las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico-militar en Uruguay (1973-1985).

Uruguay transitó hacia la democracia en 1985, poco después que su vecina Argentina. Este país, con una sociedad civil altamente movilizadora exigiendo verdad y justicia, se convirtió en pionero de la JT.² La primera comisión de la verdad reconocida internacionalmente, la

Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), fue creada en 1983 para investigar las desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen militar entre 1976 y 1983. Un año después, los nueve jefes de las juntas militares fueron juzgados, y cinco de ellos fueron condenados en 1985 por violaciones de derechos humanos. Uruguay, al igual que Brasil, siguió un camino diferente. En ambos casos, las transiciones controladas por las élites políticas conservadoras y los militares frustraron los esfuerzos por encarar la búsqueda de la verdad y el enjuiciamiento de los responsables. Las políticas oficiales de impunidad fueron selladas y consolidadas con éxito mediante la aprobación de leyes de amnistía.³

La fórmula “ni verdad ni justicia” adoptada por el gobierno de transición uruguayo persistió como política de Estado durante 15 años. Hasta el establecimiento de la Comisión para la Paz en agosto de 2000, no hubo ninguna investigación oficial sobre las graves violaciones de derechos humanos; de hecho, no hubo ningún reconocimiento por el Estado uruguayo de que esos crímenes habían sido cometidos.⁴ Los procesos judiciales fueron bloqueados por la altamente controvertida Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (en adelante, Ley de Caducidad), que garantizó la impunidad de policías y militares acusados de graves violaciones de derechos humanos, y constituyó la pieza fundamental de la impunidad oficial en Uruguay.⁵

Dos importantes campañas electorales de la sociedad civil, en 1989 y 2009, fracasaron en su intento de anular la Ley de Caducidad. En los últimos años, no obstante, los esfuerzos de abogadas/os y activistas de derechos humanos para obviar la ley –junto con un poder judicial un poco más receptivo y un clima político más favorable– han hecho posible abrir importantes juicios de derechos humanos; esto resultó en procesamientos de figuras de alto nivel, incluyendo ex dictadores, ministros y militares de alto rango. El resurgimiento de esta campaña de la sociedad civil contra la impunidad cobró nuevo impulso con la sentencia internacional que a comienzos de 2011 cuestionó la legitimidad de la Ley de Caducidad y dio a los actores de la sociedad civil una nueva herramienta para convencer al sistema político de la necesidad de revocar la ley, lo que se logró el 27 de octubre de 2011.

Hace una década, los académicos sostenían que América Latina estaba al frente de una “cascada de justicia”: un “rápido avance hacia el reconocimiento de la legitimidad de las

normas de derechos humanos, y un aumento de las acciones en los campos internacional y regional para lograr el cumplimiento de esas normas”.⁶ Sin embargo, muchas de las leyes de amnistía de la región se mantuvieron intactas, y las élites políticas en varios países -como Uruguay, Brasil, El Salvador y Guatemala- frenaron con éxito la movilización popular contra la impunidad.⁷ Consideramos que si bien Uruguay refleja la “cascada de justicia” en acción, la sinuosa evolución de su experiencia de JT no se puede entender sin un enfoque desde la base, que ponga de manifiesto las condiciones internas y especialmente el papel de la sociedad civil en estos procesos, en contraposición a los análisis que ponen un énfasis excesivo en las normas, el contexto y las instituciones internacionales o transnacionales, y en las políticas del Estado.⁸

Este trabajo se enfoca en la movilización de la sociedad civil para anular la Ley de Caducidad a lo largo de tres décadas. Recorreremos el camino que llevó al cambio dramático por el cual Uruguay pasó de ser un "santuario de la impunidad" -en palabras del escritor Eduardo Galeano⁹- a unirse a la tendencia regional en América Latina, donde varios países han logrado revocar u obviar las leyes de amnistía que impedían el enjuiciamiento de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado reciente. Los actores de la sociedad civil adoptaron estrategias legales y políticas creativas en su búsqueda de verdad y justicia, y esos esfuerzos contribuyeron de manera decisiva a revocar una de las leyes de impunidad de más larga data en la región.

El artículo se divide en cuatro secciones. La primera ofrece una breve reseña histórica sobre los antecedentes del régimen cívico-militar en Uruguay, la naturaleza de las violaciones de derechos humanos y la transición democrática. En la segunda sección se analizan los orígenes y las principales características del régimen de impunidad en Uruguay, centrándose en la Ley de Caducidad. La tercera examina las principales impugnaciones presentadas contra la ley desde su aprobación en 1986 hasta el presente, concentrándose en la última etapa de los intentos nacionales e internacionales para anular la ley, a partir de 2005. La cuarta sección analiza el proceso de JT en Uruguay, desarrollando especialmente el argumento central sobre el papel fundamental desempeñado por la sociedad civil en la conducción de la movilización anti-impunidad para remover con éxito el principal obstáculo para la acción de la justicia. Por último, concluimos con un análisis y reflexión sobre el significado que tiene el reciente vuelco de

Uruguay para el campo de la JT. Como corolario, incluimos una postdata con desarrollos relevantes recientes en materia de impunidad en el Uruguay ocurridos al cierre de la edición.

Con respecto a la metodología, realizamos un extenso análisis de datos para examinar los principales acontecimientos en la trayectoria de la JT uruguaya desde 1986, cuando se aprobó la Ley de Caducidad, hasta 2012, cuando la nueva legislación la dejó sin efecto, eliminando los principales obstáculos legales para el enjuiciamiento de los crímenes de la dictadura. El análisis de datos se basó en fuentes primarias y secundarias, incluyendo extenso trabajo de campo y entrevistas con actores clave, lo que nos permitió reconstruir la historia y los acontecimientos específicos que marcaron el proceso de JT en Uruguay, así como sopesar las diferentes variables explicativas. En cuanto a las fuentes secundarias, se analizó la literatura académica existente sobre la transición uruguaya y la Ley de Caducidad. También generamos datos primarios originales a través de extenso trabajo de campo llevado a cabo durante un período de varios años, que incluyó observación participante, entrevistas semi-estructuradas extensas y trabajo de archivo. Finalmente nos abocamos a un proceso colectivo de análisis del material sobre la base de estos dos conjuntos de datos.

Nuestro enfoque empírico experiencial (“grounded approach”) implica un análisis histórico basado en los hechos y en la observación directa, en un proceso de formación de hipótesis y variables explicativas sobre la base de una extensa inmersión en el campo, apoyándonos en la experiencia vivida por aquellos que tradicionalmente han sido excluidos del análisis y marginados del proceso de JT: activistas de derechos humanos, los grupos formados a partir de las víctimas y las personas que se movilaron durante décadas pero que, hasta hace muy poco, no tenían acceso a la formulación de políticas relativas a las violaciones cometidas.¹⁰ Esta perspectiva ha profundizado nuestra comprensión de cómo la movilización social llegó a incidir en última instancia en el sorprendente resultado político de abrir la agenda de la justicia en Uruguay.¹¹

Cada una de las autoras ha realizado investigación sobre derechos humanos y JT en Uruguay durante un largo período de tiempo, y ha estado en intenso contacto con los diferentes actores involucrados en el proceso. Debido a que las entrevistas de campo son una fuente clave de nuestros datos, se hace necesaria una breve explicación sobre este aspecto de

nuestra metodología. Cada una de nosotras realizó entrevistas semi-estructuradas, con preguntas abiertas, a los principales actores del proceso de JT uruguayo, incluyendo políticos, abogadas/os, jueces, fiscales, víctimas, activistas de derechos humanos, líderes sindicales y estudiantes universitarios, con seguimiento permanente a través de comunicación formal e informal. Hemos realizado y analizado colectivamente más de 150 entrevistas entre 2007 y 2012, así como extenso trabajo de campo sobre la JT en Uruguay durante varios viajes a lo largo de ese período.¹²

El régimen militar en Uruguay, la represión y la transición

Uruguay era conocido históricamente como “la Suiza de América Latina”, una calificación que subraya la excepcional tradición democrática del país en comparación con las turbulencias y el autoritarismo de los países vecinos. Pero a fines de los 1970s, con el telón de fondo de la Guerra Fría, Uruguay enfrentó crecientes problemas económicos y un incremento importante de la polarización social y los niveles de violencia política. El 27 de junio de 1973, el presidente Juan María Bordaberry disolvió el Parlamento con el apoyo de las Fuerzas Armadas, inaugurando un régimen cívico-militar que combinó la mala gestión económica con el terror político. Uruguay dejó de ser la excepción en la región, ganando un nuevo apodo: la cámara de torturas de América Latina, lo que refleja la naturaleza particular de su régimen represivo: el encarcelamiento prolongado y el uso sistemático de métodos sofisticados de tortura física y psicológica.¹³

La dictadura uruguaya fue “la aproximación más cercana al estado orwelliano totalitario en América del Sur”.¹⁴ El costo humano fue sin precedentes: entre 1973 y 1977, Uruguay tenía el mayor porcentaje de presos políticos per cápita en el mundo, con más de 60.000 detenidos y unos 6.000 prisioneros de largo plazo. Alrededor de 200 uruguayos/as fueron desaparecidos/as por la fuerza; la mayoría en Argentina, en el marco del Plan Cóndor, pero también en Uruguay mismo.¹⁵ Varios niños y niñas, detenidos/as con sus padres o nacidos/as en cautiverio, fueron separados/as de sus familiares para ser adoptados/as ilegal y clandestinamente por familias de militares y policías, robándoles su identidad y alterándola en secreto. Alrededor de 250.000 uruguayos/as se vieron obligados/as a exiliarse.¹⁶

La transición uruguaya hacia la democracia fue sellada por el Pacto del Club Naval en agosto de 1984. Estas negociaciones secretas celebradas entre los tres comandantes de las Fuerzas Armadas y los representantes de los partidos políticos Colorado, Unión Cívica y Frente Amplio, restauró el sistema político anterior a la dictadura y la Constitución de 1967.¹⁷ Todavía se discute si la inmunidad para los agentes del Estado acusados de crímenes contra los derechos humanos se acordó en esas negociaciones. En cualquier caso, la impunidad pronto sería sellada con la aprobación de la Ley de Caducidad.

La Ley de Caducidad

En los primeros tiempos de la transición, el nuevo gobierno del presidente Julio María Sanguinetti, del conservador Partido Colorado, abordó varios legados urgentes del gobierno militar, a través de la Ley de Pacificación Nacional de 1985. Todos los presos políticos fueron liberados (la mayoría amnistiados) y se adoptaron mecanismos para facilitar la reinserción de las y los exiliados retornados, así como para restituir en sus puestos a los empleados públicos injustamente destituidos durante la dictadura.¹⁸ La ley de amnistía para los presos políticos explícitamente excluía de su alcance a los agentes del Estado responsables de delitos de lesa humanidad. Pero siguiendo la lógica de Sanguinetti de que "no hay que tener ojos en la nuca", su gobierno no sólo no investigó ni trató de enjuiciar a los responsables de violaciones de derechos humanos, sino que también buscó activamente obstaculizar los casos presentados ante la Justicia.¹⁹

Ya en abril de 1985, las víctimas de violaciones de derechos humanos y/o sus familiares comenzaron a presentar sus casos ante los tribunales, denunciando como responsables a varios miembros de las Fuerzas Armadas. En diciembre de 1986, los juzgados estaban investigando 734 de esos casos.²⁰ El ejército estaba cada vez más inquieto. El comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, general Hugo Medina, desafió abiertamente al Poder Judicial, declarando que ningún oficial militar citado por los juzgados comparecería a declarar. El Ejecutivo definió esta situación como una crisis institucional que podía dar lugar a un nuevo golpe militar.

Apenas unas horas antes de que los militares tuvieran que comparecer en los juzgados, el 22 de diciembre de 1986, el Parlamento aprobó la Ley de Caducidad.²¹ La misma dejaba sin

efecto la facultad del Estado para investigar y sancionar penalmente los delitos cometidos por funcionarios militares y policiales -ya sea por motivos políticos o en cumplimiento de sus funciones y obedeciendo órdenes de sus superiores- entre el 27 de junio de 1973 y el 1º de marzo de 1985. Además, la ley obligaba a los jueces a consultar al Ejecutivo si las denuncias de abusos contra los derechos humanos recibidas estaban comprendidas dentro del ámbito de la ley. Si el Ejecutivo consideraba que la ley aplicaba a dichas denuncias, los jueces tenían la obligación de archivar los casos; de lo contrario, el proceso judicial podía continuar. Por último, la ley encargaba al poder Ejecutivo la tarea de investigar los casos de desaparición forzada.²²

La impunidad en Uruguay tiene muchas facetas. Sin embargo, la Ley de Caducidad, cuyo propósito era bloquear la posibilidad de llevar a los responsables ante la justicia, se convirtió por definición en el símbolo de la impunidad para los crímenes de la dictadura, más aún por haber sido sancionada por el Parlamento. Esta Ley definió la trayectoria de la JT en Uruguay, constituyendo un obstáculo tanto real como simbólico para investigar y juzgar los crímenes del pasado reciente.

La Ley de Caducidad, denominada por sus críticos como "ley de impunidad", fue impugnada desde un primer momento y por distintas razones. En primer lugar, se consideraba poco ético negar a los sobrevivientes y a los familiares de las víctimas el derecho a la verdad y la justicia, y que se permitiera llevar adelante juicios por delitos económicos de la dictadura, pero no por tortura o asesinato. Otros cuestionaron la constitucionalidad de la ley, ya que al exigir a los jueces consultar al poder Ejecutivo antes de abrir una investigación por casos de derechos humanos, se le atribuyó al Ejecutivo la autoridad judicial para iniciar o no un procesamiento, lo cual socava la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial. Finalmente, los organismos internacionales de derechos humanos, incluida la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Comité de Derechos Humanos de la ONU, cuestionaron la validez de la ley porque violaba el derecho internacional.²³

Impugnaciones a la Ley de Caducidad, 1986-2012

Desde su promulgación, los sucesivos gobiernos uruguayos han señalado que la Ley de Caducidad fue clave para el éxito de la transición y la consolidación democrática. Sin embargo,

existió siempre una oposición masiva y sostenida a la ley, encabezada principalmente por grupos de la sociedad civil que la consideraban la pieza clave de la impunidad institucionalizada en Uruguay. En esta sección se examinan los esfuerzos nacionales e internacionales más importantes para revocar la ley en las últimos tres décadas.

Inmediatamente después de la aprobación de la Ley de Caducidad, la organización Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos decidió buscar su revocación a través de un referéndum.²⁴ Además, en alianza con legisladores de la oposición -principalmente de la coalición de izquierda Frente Amplio-, Familiares presentó un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ), afirmando que la Ley de Caducidad violaba la separación de poderes y la independencia judicial.

La Comisión Nacional pro-Referéndum, establecida en enero de 1987 para coordinar la campaña, fue encabezada por la representante de Familiares María Esther Gatti, cuya hija, yerno y nieta estaban desaparecidos, y por Elisa Dellepiane y Matilde Rodríguez Larreta, viudas de los legisladores asesinados Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz, respectivamente. La Comisión incluía representantes de todas las organizaciones existentes de sobrevivientes y familiares de las víctimas de la dictadura, grupos de derechos humanos, personalidades de la cultura como Eduardo Galeano y Mario Benedetti, y otros actores de la sociedad civil, en particular la central sindical nacional, el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), así como la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU). El Frente Amplio también apoyó el referéndum, con importantes figuras políticas jugando un papel clave.²⁵

En mayo de 1988, la decisión de la SCJ por 3 votos contra 2 a favor de la constitucionalidad de la Ley de Caducidad le dio mayor urgencia a la campaña. Finalmente, más de 634.700 firmas -recolectadas durante varios meses, de puerta en puerta, por voluntarias/os de la sociedad civil- fueron presentadas ante la Corte Electoral. A pesar de los esfuerzos oficiales por obstaculizar el referéndum, la votación se programó finalmente para el 16 de abril de 1989. Sin embargo, la iniciativa fracasó: el 57 por ciento de los uruguayos votó por mantener la Ley de Caducidad, y el 43 por ciento por revocarla.

La campaña por el referéndum convirtió a la cuestión de los derechos humanos en un tema central de debate público durante meses, y generó una movilización masiva de grupos de la sociedad civil en favor de verdad y justicia. Sin embargo, para muchos uruguayos el resultado del referéndum clausuró la cuestión de las violaciones de derechos humanos jurídica y políticamente. Más aún: el hecho de que la mayoría del pueblo había votado para mantener la ley se convertiría en un poderoso argumento para legitimar la impunidad institucionalizada durante décadas.

La derrota del referéndum fue especialmente devastadora para el movimiento de derechos humanos, que tardaría años en recuperarse y reanudar la lucha contra la impunidad. "Fue terrible", dijo Luisa Cuesta, una líder del grupo de Familiares. "Sentimos que la sociedad uruguaya nos había dado la espalda".²⁶ No obstante, aun sensiblemente reducido en el número de sus miembros, Familiares continuó con la búsqueda de sus seres queridos, enfocándose en la localización de niños desaparecidos dentro de Uruguay, y se mantuvo activo en la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (FEDEFAM).²⁷

Después de la derrota de la iniciativa de referéndum, el tema de las violaciones de derechos humanos en el pasado reciente desapareció de la agenda política nacional, y los desafíos a la Ley de Caducidad se desplazaron hacia la esfera internacional. En octubre de 1992, en respuesta a ocho peticiones presentadas entre 1987 y 1989 por el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), la CIDH declaró que la Ley de Caducidad era incompatible con las obligaciones internacionales de Uruguay de respetar el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a un juicio justo y al amparo de la Justicia.²⁸ Esta fue la primera vez que un órgano intergubernamental abordaba directamente la cuestión de la compatibilidad de una amnistía con las obligaciones internacionales del Estado derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.²⁹ Sin embargo, en un momento de silencio público tras el referéndum, esta decisión histórica tuvo poco impacto dentro de Uruguay. En 1994, el Comité de DDHH de la ONU también criticó la Ley de Caducidad por contribuir "a un ambiente de impunidad que podría socavar el orden democrático y dar lugar a más violaciones graves de derechos humanos".³⁰ Estas preocupaciones se reiteraron en los informes periódicos del Comité sobre Uruguay en 1993 y 1998.³¹ Aunque dichos

pronunciamientos no tuvieron efecto inmediato, serían citados por las/los jueces uruguayas/os más de una década después en sus sentencias contra la Ley de Caducidad.³²

Una cadena de sucesos comenzó a sacudir la inercia post-referéndum a mediados de los años 1990, dando paso a una renovación de la lucha contra la impunidad dentro de la sociedad civil. Inspirados por los acontecimientos en la vecina Argentina, donde las confesiones de algunos militares rompieron el muro de silencio que rodeaba a las violaciones de derechos humanos y dieron lugar a renovados reclamos de justicia –incluyendo los "Juicios de la Verdad" y otras iniciativas–, el senador uruguayo Rafael Michelini y Familiares convocaron a la primera Marcha del Silencio el 20 de mayo de 1996, que tuvo una respuesta pública masiva.³³ Poco después, el poeta argentino Juan Gelman lanzó una campaña internacional para exigir que el gobierno uruguayo revelara el paradero de su nieta desaparecida, nacida en Uruguay durante la detención ilegal de su madre, también desaparecida en 1976. Gelman apeló directamente a Sanguinetti durante su segunda presidencia y movilizó a artistas, intelectuales y personalidades internacionales en torno a su causa. La campaña de Gelman contribuyó a reavivar el debate nacional sobre la necesidad de investigar los crímenes contra los derechos humanos en el pasado reciente, y fue un factor clave en la decisión del sucesor de Sanguinetti, Jorge Batlle, de establecer la Comisión para la Paz para investigar el destino de las personas detenidas-desaparecidas. La nieta de Gelman, Macarena, criada por un oficial de policía y su esposa, fue localizada con vida en Montevideo en el año 2000; el hecho tuvo un enorme impacto público, sobre todo porque Sanguinetti había negado que ella estuviera viviendo en Uruguay.³⁴

El legado de la Comisión para la Paz es un tema de debate en Uruguay. Sus fuentes de información se mantuvieron clasificadas, y la Comisión por norma revelaba información sobre la persona desaparecida sólo a los familiares de la víctima (a quienes se les exigía mantener la información en secreto), en lugar de rendir cuentas públicamente sobre el destino de los desaparecidos. Además, la Comisión transmitió información que más tarde resultó ser falsa. Por ejemplo, afirmó que Simón Riquelo, el hijo de Sara Méndez, había muerto, pero en 2002 fue encontrado vivo en Argentina.³⁵ No obstante, el hecho de que el Estado uruguayo se sintiera obligado a tener en cuenta la cuestión de los desaparecidos ayudó a legitimar las exigencias de la sociedad civil de investigar más a fondo los crímenes cometidos durante la dictadura, y dio un

nuevo impulso a las demandas de reabrir el debate sobre verdad, memoria y justicia en Uruguay.³⁶

Casi al mismo tiempo, activistas y abogados/as de derechos humanos empezaron a buscar formas de eludir la Ley de Caducidad. Esta estrategia, que tuvo éxito en Argentina y Chile, se aplicó en Uruguay con resultados importantes. Las/los activistas pidieron al abogado laboral Pablo Chargoña para litigar el caso de la maestra desaparecida Elena Quinteros.³⁷ En diciembre de 1999, Chargoña presentó un recurso de amparo (una fórmula jurídica para la protección legal de los derechos y libertades) en nombre de la madre de Elena, Tota Quinteros, tratando de hacer valer su derecho de acceder a la información sobre el destino de su hija.³⁸ En mayo de 2000, la jueza Estela Jubette aceptó el recurso de amparo y ordenó al Ejecutivo investigar el caso. Más tarde el Tribunal de Apelaciones confirmó el fallo.³⁹ Sin embargo, la investigación administrativa sobre el destino de Elena Quinteros no produjo resultados significativos, y en noviembre de 2000 Chargoña solicitó que se reabriera la investigación penal previamente archivada, usando el argumento innovador de que la Ley de Caducidad no se aplicaba a civiles.⁴⁰ El juez Eduardo Cavalli aceptó este argumento, y el 18 de octubre de 2002 procesó al ex canciller Juan Carlos Blanco por el delito de privación agravada de la libertad de Elena Quinteros.⁴¹ Fue la primera vez que alguien era detenido y procesado por delitos de la dictadura en Uruguay.⁴²

El resurgir de la lucha contra la impunidad en el país (2005-2012)

Los acontecimientos jurídicos y políticos obligaron a poner la cuestión de la impunidad nuevamente en la agenda pública. Con la histórica victoria de Tabaré Vázquez –candidato del Frente Amplio– en las elecciones presidenciales de 2004, los activistas vieron nuevas oportunidades políticas para avanzar en el tema de los derechos humanos. El gobierno de Vázquez manifestó abiertamente que no tenía intención de anular la Ley de Caducidad. Sin embargo, en deferencia a sus votantes –que esperaban una ruptura con las políticas de impunidad del pasado–, el gobierno de Vázquez presentó un proyecto de ley al Parlamento en noviembre de 2005 diseñado para restringir la aplicación de la Ley de Caducidad y por lo tanto permitir el avance de algunas investigaciones. El proyecto de ley de 2005 definía los casos

específicos en que los procesos podían tener lugar: delitos cometidos por civiles o funcionarios militares y policiales de alto rango, delitos cometidos en el extranjero, apropiación ilegal de niños/as y crímenes cometidos para obtener beneficios económicos.⁴³ Las fuertes críticas de las Fuerzas Armadas, y la presión de los partidos tradicionales, llevaron al gobierno de Vázquez a abandonar el proyecto de ley.⁴⁴

No obstante, el Ejecutivo empezó a adoptar esos mismos criterios en la práctica, cuando los jueces lo consultaban antes de llevar a cabo investigaciones en los casos de derechos humanos, tal como establecía la Ley de Caducidad.⁴⁵ Como resultado de ello, desde el año 2005 las causas judiciales avanzaron en aproximadamente 25 casos de delitos de derechos humanos que involucraban a cerca de 60 víctimas. Así se llegó a algunas condenas importantes. En abril de 2010, Juan Carlos Blanco fue sentenciado a 20 años de cárcel por el asesinato de Elena Quinteros,⁴⁶ y procesaron y condenaron a dos ex dictadores: Juan María Bordaberry fue condenado a 30 años de prisión en febrero de 2010 por encabezar el golpe de estado de 1973, así como por una serie de asesinatos políticos, y el general retirado del ejército Gregorio Álvarez fue condenado a 25 años de prisión por 37 asesinatos agravados.⁴⁷ En junio de 2011, Bordaberry y Blanco también fueron condenados a 30 años de prisión por ordenar y coordinar los homicidios de los políticos de la oposición y defensores de derechos humanos Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz, y de los exguerrilleros Rosario Barredo y William Whitelaw.

A pesar de estos importantes cambios, algunos actores de la sociedad civil creían que las medidas adoptadas por el gobierno de Vázquez eran insuficientes. Aunque el juzgamiento de varios casos emblemáticos representaba un avance significativo en la lucha contra la impunidad, esos grupos querían que la Ley de Caducidad fuera anulada por completo.⁴⁸ Su argumento era que el Frente Amplio tenía mayoría en el Parlamento y podía anular la ley; pero no hubo consenso en el seno del partido gobernante para hacerlo.⁴⁹

Veinte años después del referéndum de 1989, una amplia coalición de grupos de la sociedad civil puso en marcha otra iniciativa popular para anular la Ley de Caducidad. El Comité Nacional de Coordinación para la Anulación de la Ley de Caducidad, formado en noviembre de 2006, estaba integrado por el PIT-CNT, organizaciones de derechos humanos, grupos de víctimas y personalidades públicas y de la cultura, entre ellos prominentes abogados de

derechos humanos como Oscar López Goldaracena, y legisladores del Frente Amplio como Rafael y Felipe Michelini. El Comité argumentaba que la Ley de Caducidad seguía impidiendo hacer justicia en cientos de casos. Además sostenían que la ley era ilegítima desde su creación, porque violaba principios fundamentales de la Constitución y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El Comité propuso un proyecto de reforma constitucional para anular la ley, que requería las firmas del 10 por ciento (más de 250.000) de electores registrados. Así, más de 337.000 firmas fueron recogidas por voluntarios de la sociedad civil y presentadas ante la Corte Electoral. El plebiscito fue programado para el 25 de octubre de 2009, coincidiendo con las elecciones nacionales.

Algunos activistas se opusieron a esta iniciativa. Para algunos, la "voluntad del pueblo" expresada en el referéndum de 1989 tenía que ser aceptada. Otros argumentaban que el derecho de las víctimas a la justicia no podía supeditarse al voto popular y, por lo tanto, un plebiscito sobre el asunto no tenía mucho sentido. No obstante, una vez que se lanzó la campaña por el plebiscito, muchos coincidieron en que había que apoyarla.⁵⁰ Es irónico que, aunque el plenario del Frente Amplio había defendido históricamente la plena rendición de cuentas por los crímenes de la dictadura, una vez en el poder, los intereses políticos fueron la prioridad. En efecto, oficialmente el Frente Amplio no apoyó la campaña por el plebiscito de 2009, y el futuro presidente José Mujica, en ese momento todavía candidato, expresó su apoyo a regañadientes y sólo al final de su campaña.

Menos de una semana antes de la votación de octubre de 2009, la SCJ emitió un veredicto en el caso de Nibia Sabalsagaray -iniciado en 2004 por su hermana Stella-, estableciendo que la Ley de Caducidad era inconstitucional; el mismo fue un giro notable de su anterior fallo de 1988, que afirmaba la constitucionalidad de la ley.⁵¹ A pesar de este fallo, y de una masiva campaña nacional que fue a la vez innovadora y dinámica, el plebiscito fue apoyado por sólo 47,98 por ciento de los votantes, apenas unos pocos puntos por debajo del quórum requerido de 50 por ciento más 1 votos.⁵²

No ha habido hasta ahora un debate sustancial en Uruguay sobre el significado o las razones del fracaso del plebiscito de 2009. Sin embargo, de nuestras entrevistas surgieron varios factores explicativos relevantes. Un aspecto fundamental fue el contexto político: el

plebiscito fue eclipsado por las elecciones presidenciales y parlamentarias. El Frente Amplio estaba preocupado principalmente por garantizar la victoria de Mujica en la Presidencia, y en que obtuviera una mayoría en el Parlamento. Además, el apoyo del Frente Amplio al plebiscito fue tibio en el mejor de los casos, lo que muchos vieron como elemento central de la derrota. Otro factor fue el inusual procedimiento de votación: los votantes que estaban a favor de la anulación de la ley tenían que incluir en el sobre una papeleta de votación por el "Sí", mientras que los que se oponían a la ley no tenían que poner papeleta; por lo tanto, los que no tenían opinión al respecto fueron computados como votos activos por el "No", en contra de la iniciativa. Según una encuesta realizada al día siguiente del plebiscito, del 52 por ciento que no incluyó la hoja de votación por el "Sí", un 37 por ciento se oponía activamente a anular la Ley de Caducidad, mientras que el 16 por ciento restante dijo que no tenía opinión.⁵³ Un mecanismo diferente para registrar el voto podría haber llevado a otro resultado. Por otro lado, aunque el tema de los derechos humanos parecía resonar entre un porcentaje significativo de la ciudadanía, y especialmente entre las generaciones jóvenes, no logró trascender las filiaciones políticas partidarias para constituir un imaginario cívico de base ética. Por último, fue evidente que muchas personas no estaban suficientemente informadas sobre el plebiscito.⁵⁴

A diferencia de la derrota en el referéndum de 1989, que marcó el comienzo de un período de silencio y desesperanza, el plebiscito de 2009 tuvo efectos dinamizantes. En primer lugar, puso de lleno en la agenda pública el tema pendiente de la impunidad, y revigorizó la movilización de la sociedad civil. En segundo lugar, demostró que el tema de los derechos humanos no estaba ni cerrado ni resuelto, sino que seguía siendo un tema altamente polémico y de relevancia actual. En tercer lugar, inspiró la formación de nuevos grupos sociales contra la impunidad, especialmente entre las generaciones más jóvenes. Esto incluyó la revitalización de HIJOS (la organización uruguaya de hijas/os de desaparecidas/os, establecida a fines de los 1990s) y de otros grupos cuyos miembros no tenían relación personal directa con las víctimas de la dictadura, tales como Iguales y Punto, "Todos y todas contra la Impunidad" y un nuevo movimiento estudiantil que organizó una campaña de denuncias públicas de los crímenes de la dictadura en comisarías de policía.⁵⁵

Desafíos internacionales (2006-2012)

La Ley de Caducidad enfrentaba simultáneamente el escrutinio internacional. Considerando la imposibilidad de obtener justicia en Uruguay, en 2006 Juan y Macarena Gelman, con el apoyo de la ONG internacional Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), presentaron una denuncia contra el Estado uruguayo ante la CIDH. Los Gelman afirmaban que la Ley de Caducidad obstruía cualquier investigación sobre la desaparición de la madre de Macarena (María Claudia García de Gelman), las circunstancias del nacimiento de Macarena y su apropiación ilegal, así como el enjuiciamiento de los responsables. En 2010, el caso fue remitido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que el 24 de febrero de 2011 falló en favor de los Gelman.⁵⁶ Siguiendo su propia jurisprudencia anterior, que establece que las amnistías para garantizar la impunidad a violadores de derechos humanos violan la Convención Americana de Derechos Humanos y por lo tanto carecen de validez jurídica,⁵⁷ la CIDH sostuvo que la Ley de Caducidad carecía de efectos jurídicos, y ordenó al Estado uruguayo garantizar que no constituyera un obstáculo para la investigación y el enjuiciamiento de los responsables en el caso Gelman y en todas las demás instancias similares de violaciones de derechos humanos.⁵⁸

La respuesta del gobierno uruguayo a la sentencia Gelman fue contradictoria y ambivalente. Un puñado de legisladores del Frente Amplio, en alianza con grupos de la sociedad civil anti-impunidad, había tratado de impulsar una ley que anulara las disposiciones de la Ley de Caducidad para permitir que los procesos penales avanzaran antes que la CIDH dictara su fallo. El esfuerzo se derrumbó después de meses de intenso debate.⁵⁹ El proyecto de ley, que fue aprobado por la Cámara de Representantes en octubre de 2010, no pasó en el Senado, donde tres senadores del mismo Frente Amplio se opusieron, alegando que el proyecto transgredía la voluntad popular expresada en el referéndum de 1989 y en el plebiscito de 2009, que respaldaron la Ley de Caducidad. Tras meses de debate y modificaciones, el proyecto de ley fue aprobado por el Senado en abril de 2011, después del fallo de la CIDH.⁶⁰ El proyecto de ley fue devuelto a la Cámara de Representantes para su aprobación final, pero la polarización se intensificó. Entonces, en una medida sin precedentes, el presidente Mujica interrumpió el debate parlamentario sobre el proyecto de ley para advertir a los legisladores del Frente Amplio

sobre los costos políticos que tendría la aprobación del mismo. El diputado Víctor Semproni fue el único legislador del Frente Amplio que se abstuvo de votar, lo que resultó en una votación dividida: 49-49. El proyecto de ley cayó en un impasse total.

El Ejecutivo y el Parlamento liderados por el Frente Amplio no habían podido evitar la condena internacional en el caso Gelman; y después de la sentencia de la CIDH, tampoco lograron aprobar una legislación que permitiera a Uruguay por lo menos cumplir con el fallo. Las perspectivas futuras de revocar la Ley de Caducidad parecían sombrías. Varios legisladores del Frente Amplio afirmaron que no podían hacer más porque "sus manos ahora estaban atadas".⁶¹ El impulso logrado por los sectores anti-impunidad parecía perdido.

La intervención del presidente Mujica en el proceso legislativo jugó un papel decisivo en el colapso del proyecto para anular la Ley de Caducidad. Sin embargo, unos meses después, en la fecha del 38º aniversario del golpe de 1973, Mujica anunció un decreto que retrospectivamente cancelaba todos los actos administrativos anteriores del Ejecutivo en aplicación de la Ley de Caducidad, declarándolos incompatibles con los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia internacional. Esto eliminó los obstáculos para la acción penal en 88 casos que habían sido archivados entre 1986 y 2005, y que fueron entonces remitidos a los juzgados para su investigación.⁶²

Los defensores de derechos humanos valoraron esta decisión, pero la consideraron todavía insuficiente. Cualquier caso nuevo que fuera presentado ante la Justicia podría ser bloqueado por la aún existente Ley de Caducidad. Además, si las violaciones de derechos humanos del pasado continuaban siendo juzgadas como "delitos comunes" (es decir, homicidio o secuestro), podrían estar sujetas a prescripción, la que presumiblemente podía hacerse efectiva el 1º de noviembre de 2011.⁶³ El debate sobre si aplicaba o no la prescripción, y en qué plazo, seguía sin resolverse, y el tiempo se estaba acabando. Dada la debilidad del Parlamento y la ambivalencia del Ejecutivo, la decisión sobre si juzgar esos crímenes, y cómo, parecía quedar en manos de los jueces. La fiscal Mirtha Guianze solicitó a la SCJ declarar explícitamente que todos los crímenes del período de la dictadura constituían delitos de lesa humanidad, precisamente para que no se les aplicara la prescripción; pero la Corte se negó a hacerlo basándose en razones técnicas. Aunque en julio de 2011 el tribunal de apelaciones aceptó por

primera vez la tipificación de desaparición forzada como un delito en sí mismo en el caso de Gustavo Inzaurrealde y Nelson Santana, esto no sentó jurisprudencia nacional para calificar inequívocamente los crímenes del terrorismo de Estado como "delitos de lesa humanidad".⁶⁴

La fecha de prescripción legal del 1º de noviembre de 2011 actuó como una especie de olla a presión en todo el debate anti-impunidad. La sentencia de la CIDH en el caso Gelman catalizó aún más los debates ya intensos sobre la Ley de Caducidad, y en última instancia influyó en la decisión del Ejecutivo de aprobar el decreto ley de junio para reabrir los juicios archivados. Pero esto no satisfizo al movimiento de lucha contra la impunidad, que alentado por la decisión de la CIDH, constituyó la Coordinadora Contra la Impunidad, una amplia coalición que incluía a Familiares, la Asociación de ex presos/as políticos/as del Uruguay (CRYSOL), organizaciones no gubernamentales -entre ellos el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)-, el PIT-CNT y grupos comunitarios y de jóvenes. Juntos pusieron en marcha una campaña de sensibilización pública y realizaron esfuerzos de cabildeo con aliados simpatizantes en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para impugnar la Ley de Caducidad. Algunos legisladores, entre ellos Felipe Michelini, Jorge Orrico y Luis Puig –ellos mismos veteranos de la movilización social contra la impunidad- comenzaron a trabajar codo a codo con esos grupos para elaborar una legislación que resolviera la cuestión de una vez para siempre.

Después de deliberar en torno a siete proyectos de ley diferentes preparados por representantes de los sectores del Frente Amplio, la oposición y el movimiento de derechos humanos, sorprendentemente el impulso dentro del gobierno creció para llegar a un consenso. El 25 de octubre de 2011, el Senado aprobó un proyecto de ley que abordaba la Ley de Caducidad, la prescripción y la categoría de crímenes de lesa humanidad. Tras un acalorado y prolongado debate, el proyecto se aprobó también en la Cámara de Representantes según líneas partidarias estrictas: sólo los legisladores del Frente Amplio votaron a favor. El Ejecutivo promulgó la Ley 18.831 dos días después, dejando sin efecto la Ley de Caducidad, la principal barrera para la persecución penal de los crímenes de la dictadura. La ley restaura la facultad del Estado para investigar, enjuiciar y castigar, y establece claramente que la prescripción no se aplica a los crímenes del período de la dictadura, que ahora están clasificados como "delitos de lesa humanidad".⁶⁵ La Ley 18.831 efectivamente anula todas las disposiciones contenidas en la

Ley de Caducidad, incluyendo la necesidad de remitir los casos al Ejecutivo, y toda interferencia de éste en la esfera judicial.

Ante la persistente presión de la sociedad civil, el gobierno encabezado por el Frente Amplio aprobó la ley que, después de 25 años de impunidad institucionalizada, eliminó el obstáculo fundamental que impedía juzgar penalmente los delitos del período de la dictadura en Uruguay. La clave para lograr que esta nueva legislación se aprobara fue la capacidad de las y los activistas de la sociedad civil de comprometer a actores de los poderes Legislativo y Ejecutivo que habían participado ellos mismos en la lucha organizada de la sociedad civil contra la impunidad. Uno de los co-autores de la ley fue Javier Miranda, Director de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, y miembro por mucho tiempo de Familiares (su padre, Fernando Miranda, fue detenido y desaparecido en 1975). Indudablemente, el gobierno del Frente Amplio abrió nuevas oportunidades para que la sociedad civil pudiera impulsar la agenda anti-impunidad. Sin embargo, como esta breve reseña demuestra, ni el primero ni el segundo gobierno del Frente Amplio tomaron la iniciativa para impulsar la búsqueda de justicia para los crímenes de la dictadura. Como hemos visto, fue la persistente movilización de la sociedad civil y su capacidad para incidir directamente en actores claves dentro del Estado lo que hizo la diferencia crucial en 2011 -seis años después de que el Frente Amplio llegara por primera vez al poder.⁶⁶

El papel de la sociedad civil en la lucha contra la impunidad en Uruguay

Los procesos de JT entre 1985 y 2012 analizados en este artículo apuntan al papel fundamental que jugó la sociedad civil en la lucha por llevar ante la justicia los crímenes del período de la dictadura en Uruguay. A lo largo de la sección anterior, describimos cómo la sociedad civil se movilizó para impugnar la Ley de Caducidad en muchos frentes, tanto en el plano nacional como internacional; también identificamos una serie de variables que a lo largo del tiempo contribuyeron a generar el impulso que condujo a dejar sin efecto la Ley de Caducidad en octubre de 2011. En efecto, sostenemos que el factor principal del éxito de Uruguay en poner fin a su prolongada ley de impunidad fue en gran medida la movilización sostenida y de largo aliento de una amplia coalición de grupos cívicos que se opusieron a la

impunidad y persistieron en esta lucha por más de 25 años, logrando finalmente persuadir a actores clave del sistema político.

Para fundamentar nuestro argumento sobre la centralidad de la sociedad civil para explicar la trayectoria de JT en Uruguay, examinamos explicaciones alternativas y contra-fácticas. Por ejemplo, los argumentos que correlacionan las reformas constitucionales y el aumento de la independencia judicial con la probabilidad de llevar a cabo juicios de derechos humanos, que pueden tener un peso explicativo en algunos casos, como en Chile, son poco convincentes en el caso de Uruguay.⁶⁷ En primer lugar, en Uruguay no hubo reforma judicial significativa, y hasta ahora todos los intentos de reformar la SCJ y el código del proceso penal han fracasado.⁶⁸ Aunque en general se considera que Uruguay tiene altos niveles de independencia judicial, en realidad hay una larga tradición de presión por parte del Ejecutivo y de los partidos políticos sobre el Poder Judicial, sobre todo sobre la SCJ.⁶⁹ Más aún, como las evaluaciones y promociones son hechas por el propio Poder Judicial (teniendo los ministros de la SCJ la última palabra), los intentos de algunos jueces de cuestionar la jurisprudencia conservadora dominante han sido extremadamente limitados. De hecho, las/los pocos jueces que intentaran desafiar la impunidad y elaborar jurisprudencia progresista siempre sufrieron presiones políticas. Algunas/os incluso fueron trasladadas/os a otros juzgados, en lo que los críticos denuncian como un intento de frenar las investigaciones de los casos de derechos humanos. Un caso reciente que ilustra este patrón observado es la amenaza de la SCJ de sancionar a la Jueza Mariana Mota por sus declaraciones a la prensa argentina después de participar en un simposio celebrado en Buenos Aires en marzo de 2012.⁷⁰ Sin minimizar el importante papel que algunos fiscales y jueces han tenido en este proceso, cuestionamos el argumento de que la reforma judicial podría considerarse una variable explicativa clave para las recientes luchas políticas que llevaron a la revocación de la Ley de Caducidad.

Las explicaciones que apuntan a la receptividad del liderazgo político son igualmente poco convincentes en el caso uruguayo.⁷¹ Si bien es cierto que los cambios observados se produjeron en el contexto de dos gobiernos de izquierda, sería un error afirmar que los mismos fueron impulsados por el Ejecutivo: al contrario, fueron adoptados por las élites políticas sólo después que los grupos de la sociedad civil presentaron estrategias renovadas e innovadoras

para desafiar la Ley de Caducidad, incorporando eficazmente el derecho internacional a su causa.

El enfoque empírico y anclado al terreno (“grounded theory”) que aplicamos a nuestro análisis de los hechos y actores clave, junto con un análisis histórico del proceso, demuestran que el resultado logrado no era inevitable. De ninguna manera era inevitable que el gobierno de Mujica acatara la sentencia Gelman. El gobierno era bastante reacio a anular la Ley de Caducidad, y por eso buscó una solución ad hoc. De hecho, el Ejecutivo, bajo los dos gobiernos del Frente Amplio, se mostró poco dispuesto a anular la Ley de Caducidad, y solo respondió a las demandas de la sociedad civil de acabar con la impunidad adoptando modificaciones parciales que permitieron avanzar en algunos casos, mientras dejaba intacta la estructura básica de la impunidad. Sin embargo, estos cambios alentaron a los grupos de la sociedad civil a presionar más para lograr revocar por completo la ley. Fue el uso estratégico de tácticas legales y políticas por parte de la sociedad civil para impugnar la Ley de Caducidad –incluyendo recurrir a los ex activistas sociales que ahora están en los poderes Legislativo y Ejecutivo– lo que hizo la diferencia. En particular, un puñado de actores clave de la sociedad civil habían sido recientemente electos al Parlamento, y desde ese lugar continuaron la lucha contra la impunidad, aun sin el respaldo del gobierno del Frente Amplio. Luis Puig, ex dirigente del PIT-CNT –y una figura clave detrás del plebiscito de 2009–, es un buen ejemplo: electo en 2009 al Parlamento, Puig siguió trabajando sin descanso con los grupos de la sociedad civil y con otros legisladores y figuras del Ejecutivo que tenían estrechos vínculos con el movimiento social, y que en algunos casos eran ellos mismos sobrevivientes o familiares de víctimas de la dictadura, como el Director Nacional de Derechos Humanos, Javier Miranda, o el diputado Felipe Michelini. Así, el nexo entre los grupos de la sociedad civil anti-impunidad, sus alianzas en la esfera política y el cabildeo estratégico entre ambas esferas, contribuyeron finalmente a la revocación de la Ley de Caducidad. En la contienda sobre mantener o no la Ley de Caducidad, la balanza se inclinó a favor de las demandas de la sociedad civil.

Una última explicación alternativa podría enfocarse en el peso del fallo internacional de 2011 en el caso Gelman. Aunque se podría afirmar que este es un ejemplo “de manual” de la “cascada de justicia” en acción, es importante recordar que durante años Uruguay fue un caso

atípico en el fenómeno de cascada de justicia. De hecho, los países vecinos, incluyendo Argentina y Perú, habían llevado numerosos casos ante el sistema Interamericano, lo que brindó a las organizaciones de la sociedad civil un arma importante para presionar a sus gobiernos a que cumplieran con la obligación de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos. Después del informe de la CIDH de 1992 que urgía a derogar la Ley de Caducidad, varios casos fueron presentados ante el sistema Interamericano por la sociedad civil uruguaya durante la década de los 1990s, pero ninguno prosperó. No fue sino hasta el caso Gelman que la CIDH se volvió relevante para el proceso de JT uruguayo. Dado el estancamiento interno, en particular tras el fracaso del plebiscito de 2009, los grupos de la sociedad civil pusieron grandes esperanzas en el caso Gelman.

Conociendo bien las sentencias anteriores de la CIDH sobre la incompatibilidad de la amnistía para las violaciones de derechos humanos con la Convención Americana, los grupos de la sociedad civil uruguaya esperaban que la Corte se pronunciara a favor de los Gelman. Una vez que lo hizo, el movimiento de derechos humanos pudo usar esta sentencia como una nueva arma en su batalla contra la impunidad. Si bien esto podría llevar a algunos a interpretar que fue este dictamen internacional lo que impulsó el cambio en Uruguay, el obstruccionismo por parte del Ejecutivo y el Parlamento en los meses posteriores a la sentencia Gelman, y el fracaso del proyecto de ley para revocar la Ley de Caducidad en mayo de 2011, sugieren que la relación entre las resoluciones internacionales y el cambio político interno no fue automática ni lineal. De hecho, sin el activismo sostenido de los grupos de la sociedad civil, dicha sentencia podría haber tenido mucho menos impacto sobre las políticas de impunidad. El movimiento anti-impunidad usó estratégicamente la sentencia Gelman para generar un nuevo impulso en la búsqueda de justicia, presionando al gobierno para que adoptara una de sus principales demandas: la eliminación de la Ley de Caducidad. Por lo tanto, aunque el fallo Gelman puede haber sido un factor facilitador, no fue el pivote. El factor decisivo fue, más bien, el empuje de los grupos de la sociedad civil y su capacidad de usar este fallo internacional para legitimar e impulsar su viejo reclamo de que era necesario ir más allá de las soluciones parciales.

Conclusiones

El caso uruguayo aporta lecciones importantes para el estudio y la práctica de los procesos de JT. Como en Argentina y Chile, el movimiento contra la impunidad en Uruguay ha demostrado que los esfuerzos para "saldar cuentas" con el pasado a través de políticas de amnistía y amnesia suelen ser insostenibles en el largo plazo, ya que los sobrevivientes y familiares de las víctimas, los grupos de derechos humanos y otros sectores de la sociedad civil continúan buscando y ampliando las demandas públicas de reparación. El movimiento contra la impunidad se negó sistemáticamente a aceptar las sucesivas políticas de impunidad de las diferentes administraciones del gobierno, y marcó el comienzo de una nueva etapa de desafíos, abriendo nuevas perspectivas para el debate público, la investigación y la rendición de cuentas en materia de impunidad.

Además, el caso uruguayo refuerza los argumentos de investigadores que abogan por la necesidad de prestar especial atención a los acontecimientos internos para entender los cambios en los procesos de JT. Los modelos actuales de JT, enraizados en la teoría jurídica y en la teoría de las relaciones internacionales, hacen hincapié en la interacción entre la dimensión internacional y la local como central para comprender los cambios (la "teoría del boomerang" de Margaret Keck y Kathryn Sikkink).⁷² Estos modelos subrayan cómo los actores locales, frustrados en sus esfuerzos en el ámbito interno, pueden tratar de aprovechar las alianzas internacionales para lograr un cambio en sus países de origen. Como hemos señalado, esa dinámica es importante para entender algunos de los cambios en el proceso uruguayo, pero sostenemos que es necesario un análisis empírico más enfocado en el campo doméstico de los desarrollos específicos de la JT, que nos permita elaborar una comprensión y una argumentación matizadas sobre el peso relativo de las iniciativas y organismos internacionales/transnacionales en el proceso de JT, y sobre la relación entre ellos y los actores locales.⁷³ Destacamos que el efecto boomerang observado por Keck y Sikkink sí se puso en juego en el caso uruguayo, pero fueron los esfuerzos creativos y sostenidos de la sociedad civil los que finalmente eliminaran un obstáculo clave -la Ley de Caducidad- y abrieron camino para nuevos esfuerzos de verdad y justicia en Uruguay.

Esto nos lleva a otro tema que tiene implicaciones teóricas más amplias: las poderosas y persistentes narrativas de negación en Uruguay siguen siendo poco estudiadas y escasamente comprendidas. Estas narrativas, por las que las Fuerzas Armadas y sus aliados civiles negaron cualquier participación o incluso la existencia de graves violaciones de los derechos humanos, se perpetuaron durante doce años de régimen militar y casi dos décadas de gobierno democrático. Sucesivas administraciones se negaron sistemáticamente a emprender una investigación oficial sobre los abusos del pasado y apoyaron la "historia oficial" dictada por las élites civiles y militares conservadoras, contribuyendo así a la persistencia de memorias arraigadas y opuestas sobre el pasado reciente en Uruguay. A diferencia de otros casos, en Uruguay la ausencia de una investigación oficial durante la transición dejó en gran medida intacta la narrativa de negación dominante. Incluso la Comisión para la Paz, al enfocarse sólo en parte de los abusos (sólo las desapariciones forzadas, en un país donde la principal modalidad de represión estatal fue la detención prolongada, así como la tortura física y psicológica), y debido a sus deficiencias estructurales, no puede ser comparada con las comisiones de la verdad oficiales creadas en países vecinos.

También se le ha dado insuficiente consideración a los efectos de largo plazo del miedo en las sociedades de post-dictadura como la uruguaya. A pesar de que las libertades fueran restauradas y la democracia pareciera plenamente consolidada en Uruguay, el poder de veto permanente que ejercían los militares sobre estos temas -hasta hace poco- puede haber influido en amplios sectores de la sociedad para creer que es mejor “no hacer olas” sobre esta cuestión para evitar problemas con las Fuerzas Armadas. Esos argumentos apelan al profundo temor que se apoderó de la sociedad durante la dictadura cívico-militar en Uruguay, que fue la más totalitaria de las que gobernaron la región en la década de los 70. Al no haber habido una reforma institucional de las Fuerzas Armadas, esto ha sido sin duda un factor clave en la perpetuación durante décadas de las narrativas de negación e impunidad en Uruguay.

Si bien Uruguay ha dado pasos firmes e importantes para la asunción de responsabilidades sobre los crímenes de la dictadura, esta cultura de impunidad persiste y continúa mostrando sus efectos en los ámbitos político y jurídico. Los militares condenados por violaciones de los derechos humanos mantienen desde la cárcel un sitio web donde critican los

procesos penales y reafirman las narrativas negadoras.⁷⁴ Los jueces, en general, mantienen una actitud tímida, conservadora y reacia a aplicar el derecho internacional, incluso después de todos los cambios descritos anteriormente, como muestran las recientes sentencias de apelación de 2012, que revocaron jurisprudencia progresista en algunos casos emblemáticos de derechos humanos.

El fiscal Enrique Rodríguez recientemente argumentó ante la SCJ que la Ley 18.831 es inconstitucional.⁷⁵ Importantes figuras políticos de los dos partidos tradicionales repiten públicamente las narrativas de la época de Sanguinetti (la “teoría de los dos demonios”, como son conocidas en el Uruguay y en la región) según las cuales, después de un enfrentamiento entre dos grupos armados, lo mejor es perdonar y olvidar, y no reavivar viejas heridas tratando de juzgar los crímenes del pasado. Los abogados de los militares persisten en sus afirmaciones de que los delitos cometidos durante la dictadura no son crímenes de lesa humanidad, sino delitos comunes sujetos a prescripción. El miedo está profundamente grabado en la sociedad uruguaya, y décadas de impunidad institucionalizada no se pueden borrar de un plumazo, ni con la aprobación de una ley. La revocación de la Ley de Caducidad fue un paso absolutamente esencial para avanzar en la lucha contra la impunidad y hacia el establecimiento de la verdad y la justicia para las víctimas de violaciones de los derechos humanos, pero los desafíos para la futura aplicación de la Ley 18.831 son muy grandes y requerirán un monitoreo muy cercano. Como nos dijo recientemente un líder sindical y activista de derechos humanos: "Por fin logramos eliminar la Ley de Caducidad, pero la impunidad en el Uruguay continúa..."⁷⁶

Postdata

Poco tiempo después de publicado este artículo en inglés en la revista *International Journal of Transitional Justice*, la Suprema Corte de Justicia de Uruguay ordenó el traslado de la jueza Mariana Mota, quien tenía a su cargo más de 50 causas relacionadas con violaciones de derechos humanos de la época de la dictadura, a un juzgado civil, y posteriormente promulgó una sentencia declarando inconstitucionales dos artículos centrales de la Ley 18.831 que restablece la capacidad del Estado uruguayo de investigar y procesar los crímenes del pasado. A nuestro modo de entender, este nuevo giro en la trayectoria de la justicia transicional en

Uruguay comprueba tres argumentos que describíamos en el artículo: que la trayectoria de la JT en Uruguay no ha sido linear ni inevitable; que lejos de facilitar el proceso de investigar, procesar y sancionar a los perpetradores de los crímenes del pasado, a falta de reforma judicial, el Poder Judicial lo está entorpeciendo; y que la impunidad tiene muchas facetas de larga raigambre institucional en Uruguay.⁷⁷

“Asisto a este acto con mucha indignación”, dijo el escritor Eduardo Galeano al *Diario La República*, “porque esta Suprema Corte de Justicia parece ser muy suprema, pero en la injusticia”. Galeano fue uno de los miles de uruguayos que tomó las calles el lunes 25 de febrero de 2013 para expresar su indignación con respecto a la decisión que la Suprema Corte había notificado tres días antes, el 22 de febrero. El fallo declaraba la inconstitucionalidad de dos artículos de la Ley 18.831, aprobada en octubre de 2011, que efectivamente restableciera el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado para investigar en su totalidad y procesar los casos de violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura uruguaya (1973-1985). Luego de más de dos décadas de impunidad bajo la Ley de Caducidad de 1986, la Ley 18.831 fue considerada a nivel internacional como un paso fundamental para satisfacer las demandas de verdad y justicia de los sobrevivientes y de los familiares de las víctimas. El fallo declarándola inconstitucional llegó pisándole los talones a la arbitraria y todavía inexplicada decisión de la misma corte de trasladar a la Jueza Mariana Mota a un tribunal civil, dejando más de 50 casos de crímenes de la dictadura vulnerables a aún más demoras.⁷⁸ Ello sigue un largo patrón de previas obstaculizaciones y penalizaciones en forma de traslados a jueces y fiscales que se habían atrevido a avanzar en estas causas, como ya documentamos más arriba en este mismo artículo.⁷⁹

El fallo de la Suprema Corte constituye una nueva y preocupante obstrucción a las investigaciones y sanción penal de los crímenes de lesa humanidad –incluyendo desapariciones forzadas, asesinatos, tortura y detenciones ilegales– perpetrados durante la dictadura. De acuerdo a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Navi Pillay, la sentencia “puede restablecer las sombras de la impunidad en un país que ha comenzado a conciliarse con la verdad y la justicia”.⁸⁰ El veredicto de la Suprema Corte fue recibido por una ola de condenas tanto nacionales como internacionales, incluyendo a las Naciones Unidas,

Amnistía Internacional, el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), y la recientemente establecida Institución Nacional de Derechos Humanos de Uruguay, creada en 2008 e instituida en 2011 (ver <http://inddhh.gub.uy>).

Las violaciones sistemáticas a los derechos humanos fueron encubiertas bajo un manto de impunidad por más de 30 años, primero durante el período del gobierno militar y luego durante cuatro administraciones democráticas entre 1985 y 2005. A diferencia de Argentina y Chile, donde comisiones de la verdad fueron establecidas al momento de la transición inicial para investigar los crímenes de las dictaduras y desafiar a la “historia oficial”, en Uruguay los gobiernos de la transición promovieron una política de “olvido y perdón” e impunidad. Esta política se institucionalizó en 1986 con la promulgación de la “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado”, que puso freno a la investigación penal de los perpetradores de tales crímenes. Como Julio María Sanguinetti dijera poco después de la vuelta a la democracia en Uruguay, “no hay que tener los ojos en la nuca”.

El texto del reciente fallo de la SCJ sorprendió a los observadores de derechos humanos por su flagrante desconocimiento del derecho internacional de los derechos humanos y por su negligencia ante las obligaciones internacionales legalmente ratificadas voluntariamente por parte de Uruguay, llegando incluso a poner en cuestión su irrefutable carácter vinculante. Ya hace más de cuatro años, en febrero de 2011, Uruguay recibió su primera condena internacional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman vs. Uruguay*. La CIDH determinó que el estado Uruguayo está obligado según el derecho internacional a investigar la apropiación ilegal de Macarena Gelman, así como también la desaparición de su madre María Claudia. A raíz de este fallo, así como también por la persistente presión de los grupos de derechos humanos, sobrevivientes y familiares de víctimas y otros actores de la sociedad civil, el Parlamento Uruguayo finalmente aprobó la Ley 18.831 en noviembre de 2011. Como fuera ordenado por la Corte Interamericana, removiendo así los obstáculos legales que impedían la investigación y la sanción de las graves violaciones a los derechos humanos de ese período.

El 22 de febrero de 2013, invocando el principio de no-retroactividad de la ley penal (*ex post facto*), la Suprema Corte, declaró inconstitucionales los artículos 2 y 3 de la Ley 18.831 por

cuatro votos contra uno. Estos artículos establecen que ningún estatuto de prescripción u otros instrumentos legales pueden ser aplicados al período entre 1986 y 2011 mientras la Ley de Caducidad estaba en efecto, y categorizan los crímenes de la dictadura como crímenes de lesa humanidad, en línea con los tratados regionales e internacionales de derechos humanos ampliamente reconocidos y ratificados por Uruguay. Este veredicto de inconstitucionalidad resultaría en el estancamiento efectivo de todas las investigaciones penales de las atrocidades de la dictadura, ya que la SCJ las define como crímenes comunes—no como crímenes de lesa humanidad—y por lo tanto los considera sujetos a los estatutos de prescripción como establece el código penal nacional. Como dijera informantes calificados, y al tiempo que se prepara una nueva conmemoración civil de la Marcha del Silencio el 20 de mayo de 2015 con la consigna “¡Basta ya de impunidad! Verdad y Justicia”: “no se ha procesado a nadie desde el dictado de la ley 18.831 de octubre de 2011. Esto es muy significativo, dado que octubre de 2011 era la fecha límite para quienes consideran que estos delitos prescriben y se alcanzaba el plazo, o sea prescribían en esa lectura de estos delitos como delitos comunes, en esa fecha”.⁸¹

Expertos nacionales e internacionales de reconocida trayectoria y líderes en este campo coinciden en que estos argumentos de cuatro de los cinco integrantes máximos de la SCJ uruguaya están completamente desfasados con respecto a la jurisprudencia internacional y constituyen un serio revés tanto a los esfuerzos del Uruguay para llegar a una solución digna con respecto a las violaciones de los derechos humanos del pasado reciente como para la imagen y ranking del Uruguay en la comunidad internacional como país respetuoso de los derechos y tratados internacionales.⁸²

El fallo, aún vigente, hace un uso selectivo de las provisiones de derechos humanos y enfatiza las garantías de los derechos de los acusados; pero no hay ninguna mención de los ampliamente reconocidos derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas y los familiares de las víctimas. El fallo cita oscuros y ya ampliamente superados códigos penales de Toscana e Italia de 1853 y 1888 para justificar su postura, pero no hace ninguna mención al derecho internacional y particularmente el derecho internacional de los derechos humanos que se ha desarrollado a partir de Núremberg.⁸³

Solamente la opinión disidente del Juez Ricardo C. Pérez Manrique, que rechazó la apelación de inconstitucionalidad, hace referencia a provisiones relevantes de derechos humanos a nivel internacional y regional ratificadas por Uruguay. En particular, Pérez Manrique cita el derecho internacional para reconocer que crímenes como los perpetrados durante la dictadura Uruguaya ya ascendieron a crímenes de lesa humanidad en el momento en que fueron cometidos. En particular, refuta el argumento mayoritario de la no-retroactividad de la ley penal citando varios instrumentos de derechos humanos, señalando que este principio se suspende en casos de crímenes de lesa humanidad, como es reconocido por la comunidad de naciones en diversos tratados, incluyendo el Artículo 15 de el Pacto Internacional en Derechos Civiles y Políticos.

Con este veredicto, Uruguay corre el grave riesgo de recaer en la situación de casi total impunidad que lo caracterizara durante ya tres décadas. La transferencia de la Jueza Mota y el veredicto de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia aún vigentes suscitan serias preocupaciones sobre la postura de esta judicatura, que muchos perciben como continuista y restauradora de la impunidad del pasado. Sin lugar a duda, esto pone a Uruguay —una vez más— en violación de sus obligaciones internacionales de derechos humanos para garantizar la verdad y la justicia, como lo ha señalado en su reciente informe internacional sobre Uruguay el relator especial de Naciones Unidas Pablo De Greif.⁸⁴

En ya más de dos años transcurridos desde este desacertado “golpe” judicial, el problema ha continuado en un impasse de marchas y contra-marchas hacia el fin de la administración Mujica. La Jueza Mota inició un recurso legal para revocar su traslado que aún sigue su curso lentamente y puede llegar a ser oído por la Comisión de Derechos Humanos de la CIDH. Algunos jueces y tribunales de apelaciones en casos de tortura —aun impunes en su totalidad— han declarado públicamente que no acatan la sentencia de la SCJ por encima del derecho internacional y humanitario, y continúan investigando.⁸⁵ Desde algunos ámbitos políticos y jurídicos el debate continúa y las conmemoraciones y acciones en demanda de verdad y justicia de los organismos de derechos humanos de la sociedad civil vienen en aumento.

En 2014 Tabaré Vázquez fue elegido para un Segundo mandato presidencial. Haciendo eco de esta demanda social, en febrero de 2015 Vázquez anunció la creación de una nueva comisión ejecutiva por Verdad y Justicia. Su cometido es avanzar en la “investigación de los crímenes cometidos en el marco de la dictadura cívico-militar”.⁸⁶ Entre los miembros de esta comisión hay destacados defensores de los derechos humanos como Macarena Gelman y Felipe Michellini, ambos íconos de la lucha contra la impunidad. Han demostrado optimismo sobre la creación de la comisión, y Michellini dice que ello es una muestra de que “soplan vientos de cambio”.⁸⁷ Sin embargo, no está claro si esta comisión generaría el ímpetu suficiente como para desbloquear el impasse en que se encuentran ahora los procesos de justicia transicional en Uruguay. Desde la sociedad civil, amplios sectores continúan reclamando la demanda histórica por verdad y justicia. El tiempo dirá si el nuevo gobierno elaborará una verdadera política integral de estado de justicia transicional. Las expectativas están echadas. Mientras tanto, las luchas por justicia y contra la impunidad institucionalizada continúan.

Notas

¹ Publicado originalmente en inglés en el *International Journal of Transitional Justice*, 01 de febrero de 2013, páginas 1-22. Traducción del inglés: María M. Delgado (Febrero 2013); Edición del español: Gabriela Fried.

² Kathryn Sikkink, *From Pariah State to Global Protagonist: Argentina and the Struggle for International Human Rights*. *Latin American Politics and Society* 50 (1) (2008): 1–29.

³ Brasil fue condenado por la Corte Interamericana de DDHH, la cual falló que la ley de impunidad de 1979 era incompatible con la Convención Americana de DDHH y carecía de efecto legal. Ver *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Corte Interamericana de DDHH (ser. C) Nº 219 (26/11/2010). En mayo de 2012, Brasil creó la Comisión Nacional de la Verdad para investigar las violaciones de derechos humanos cometidas entre 1946 y 1985.

⁴ La organización no gubernamental Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) publicó en 1989 una investigación bien documentada sobre el terrorismo de Estado en Uruguay. Ver Servicio Paz y Justicia, *Uruguay Nunca Más* (1989). A mediados de los 1980s, dos comisiones parlamentarias investigaron los asesinatos de los legisladores uruguayos Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz (ocurridos en Buenos Aires en 1976) y las desapariciones forzadas, pero con resultados limitados.

⁵ Ver el texto de la Ley de Caducidad (Ley Nº 15.848) en

<http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley15848.htm> (consultada el 18/1/2013).

⁶ Ellen Lutz y Kathryn Sikkink, *The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America*. Chicago Journal of International Law 2 (1) (2001): 4.

⁷ Louise Mallinder, *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide* (Oxford: Hart, 2008); Jo-Marie Burt, *Challenging Impunity in Domestic Courts: Human Rights Prosecutions in Latin America*, en *The Transitional Justice Handbook for Latin America*, ed. Felix Reategui (Brasilia: Brazilian Amnesty Commission, Ministry of Justice and International Center for Transitional Justice, 2011).

⁸ Un enfoque similar se propone en Cath Collins, *Grounding Global Justice: International Networks and Domestic Human Rights Accountability in Chile and El Salvador*, Journal of Latin American Studies 38 (4) (2006): 711–738.

⁹ Discurso de Eduardo Galeano en el funeral de Ubagesner Chávez Sosa, el primer desaparecido, cuyos restos fueron encontrados en suelo uruguayo en 2005. *Abracadabra*, Página 12, 17/3/2006.

¹⁰ Ver Kathy C. Charmaz, *Shifting the Grounds: Constructivist Grounded Theory Methods*, en *Developing Grounded Theory: The Second Generation*, ed. Janet M. Morse, Phyllis Noerager Stern, Juliet M. Corbin, Barbara Bowers, Kathy C. Charmaz y Adele E. Clarke (Walnut Creek, CA: Left Coast Press, 2009); Barney G. Glaser, *Basics of Grounded Theory Analysis: Emergence vs. Forcing* (Mill Valley, CA: Sociology Press, 1992).

¹¹ Aquí tomamos el concepto de “objetividad fuerte” de Sandra Harding y la epistemología del punto de vista (stand-point) de Patricia Hill Collins. Ver Sandra Harding, ed., *Feminism and Methodology* (Bloomington, IN: University of Indiana Press, 1987); Patricia Hill Collins, *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment* (Boston: Unwin Hyman, 1990).

¹² Para su investigación sobre la JT en Uruguay, Lessa realizó 29 entrevistas en Montevideo en agosto y septiembre de 2008, y entrevistas de seguimiento en octubre de 2009 y marzo de 2012 (9 y 30, respectivamente). Fried realizó 25 entrevistas y trabajo de campo etnográfico permanente durante su residencia en Uruguay en 2009-2010 para estudiar el plebiscito de 2009 y el proceso de JT, con trabajo de campo de seguimiento en noviembre-diciembre de 2011 y julio-agosto de 2012. Burt realizó 24 entrevistas sobre los esfuerzos por anular la Ley de Caducidad e impulsar acciones penales en mayo-junio de 2007; 15 entrevistas adicionales con activistas involucrados/as en el plebiscito de octubre de 2009 (en el que participó como observadora); y entrevistas de seguimiento en junio de 2010 y julio de 2012 (8 y 16, respectivamente) en Uruguay. Fried y Lessa realizaron juntas varias entrevistas a figuras

públicas centrales, analistas, abogados/as y fiscales sobre la lucha contra la impunidad, recogidas en el primer libro sobre este tema. Ver Gabriela Fried y Francesca Lessa, eds., *Luchas contra la impunidad: Uruguay 1985-2011* (Montevideo: Trilce, 2011).

¹³ Jenny Pearce, *Uruguay: Generals Rule* (London: Latin America Bureau, 1980).

¹⁴ Mara Loveman, *High-Risk Collective Action: Defending Human Rights in Chile, Uruguay, and Argentina*, *American Journal of Sociology* 104(2) (1998): 503. Ver también Lawrence Weschler, *A Miracle, A Universe: Settling Accounts with Torturers* (Chicago: University of Chicago Press, 1998).

¹⁵ El Plan Cóndor fue una red transnacional secreta de operaciones de inteligencia y contrainsurgencia creada a mediados de los 1970s por las dictaduras militares de Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil, dirigida hacia opositores políticos que buscaron refugio o se exiliaron en países vecinos. Ver John Dinges, *The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents* (New York: New Press, 2004) y J. Patrice McSherry, *Predatory States: Operation Condor and Covert War in Latin America* (New York: Rowman & Littlefield, 2005).

¹⁶ José Pedro Barrán, Gerardo Caetano y Álvaro Rico, eds.: *Investigación Histórica sobre la Dictadura y el Terrorismo de Estado en el Uruguay, 1973–1985* (Montevideo: Universidad de la República, 2009).

¹⁷ El General Hugo Medina, principal arquitecto de la transición, continuó como Jefe del Ejército en 1985. En 1987 fue nombrado Ministro de Defensa por el gobierno de Julio María Sanguinetti.

¹⁸ Alexandra Barahona de Brito, *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

¹⁹ Francesca Lessa, *No hay que tener los ojos en la nuca: The Memory of Violence in Uruguay, 1973–2010*, en *The Memory of State Terrorism in the Southern Cone: Argentina, Chile and Uruguay*, ed. Francesca Lessa and Vincent Druliolle (New York: Palgrave Macmillan, 2011).

²⁰ Barahona de Brito, *supra* n. 17.

²¹ Weschler, *supra* n. 13.

²² Francesca Lessa, *Barriers to Justice: The Ley de Caducidad and Impunity in Uruguay*, en *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives*, ed. Francesca Lessa and Leigh A. Payne (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

²³ Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 and 10.375, Comisión Interamericana de DDHH, Informe N° 29/92 (2 de octubre de 1992), <http://www.cidh.oas.org/annualrep/92eng/Uruguay10.029.htm> (consultado el 18/1/2013); Rodríguez vs. Uruguay, Comité de DDHH de la ONU, UN Doc. CCPR/C/51/D/322/1988 (9 August 1994); Concluding

Observations of the Human Rights Committee: Uruguay, UN Doc. CCPR/C/79/Add.19 (5 de mayo de 1993); Concluding Observations of the Human Rights Committee: Uruguay, UN Doc. CCPR/C/79/Add.90 (8 de abril de 1998).

²⁴ El artículo 79 de la Constitución Uruguaya permite a la ciudadanía impugnar una ley mediante referéndum si es solicitado por el 25 por ciento del electorado habilitado para votar en el plazo de un año de promulgada la ley.

²⁵ Jo-Marie Burt, *El Pueblo Decide: A Brief History of the Referendum against the Impunity Law in Uruguay* (Montevideo: Servicio Paz y Justicia, 1989); Maria M. Delgado, Marisa Ruiz y Raúl Zibechi, *Para que el pueblo decida: La experiencia del referendum contra la ley de impunidad en Uruguay (1986–1989)* (Lima: Instituto de Defensa Legal, 2000. Versión en inglés: Washington, DC: IHRIP-IIE, 2000).

²⁶ Entrevista personal de J-M Burt con Luisa Cuesta, Montevideo, junio de 2007.

²⁷ Carlos Demasi y Jaime Yaffé, *Vivos los llevaron... Historia de la lucha de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos (1976–2005)* (Montevideo: Trilce, 2005).

²⁸ Comisión Interamericana de DDHH, Informe Nº 29/92, supra n. 22. Con el apoyo de Americas Watch, IELSUR argumentó que la Ley de Caducidad violaba la Convención Americana de DDHH al negar “la protección judicial de los tribunales” (para. 10) y una investigación imparcial de las violaciones de los derechos humanos (para. 9).

²⁹ Louise Mallinder, *Uruguay’s Evolving Experience of Amnesty and Civil Society’s Response, Working Paper No. 4*, en *Beyond Legalism: Amnesties, Transition and Conflict Transformation*, Institute Of Criminology and Criminal Justice, Queen’s University Belfast, March 2009.

³⁰ Rodríguez vs. Uruguay, supra n. 22, para. 7.

³¹ UN Doc. CCPR/C/79/Add.19, supra n. 22; UN Doc. CCPR/C/79/Add.90, supra n. 22.

³² Suprema Corte de Justicia, Sentencia de Inconstitucionalidad Nº. 365, 19 de octubre de 2009, en archivo de las autoras.

³³ Entrevista personal de J-M Burt con las integrantes de *Familiares* Luisa Cuesta y Amalia González, Montevideo, junio de 2007. Desde 1996, la *Marcha del Silencio* ha permanecido como la mayor movilización ciudadana, reuniendo a miles de manifestantes silenciosos en un rito cívico anual que convoca tanto a figuras públicas como a organizaciones sociales e intelectuales.

³⁴ El Presidente Jorge Batlle creó la Comisión para la Paz como una forma de distanciarse de su predecesor. En una respuesta pública a Gelman, Sanguinetti había escrito: “*No hay niños desaparecidos en Uruguay*”. Ver La República, 29/1/2000.

³⁵ Entrevistas personales de J-M Burt con Sara Méndez, Montevideo, junio de 2007 y julio de 2012.

³⁶ Gabriela Fried, *Remembering Trauma in Society: Forced Disappearance and Familial Transmissions after Uruguay's Era of State Terror (1973–2001)*, en *Sociology of Memory: Papers from the Spectrum*, ed. Noel Packard (Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2009).

³⁷ Entrevista personal de J-M Burt con Pablo Chargoña, Montevideo, junio de 2007.

³⁸ Almeida de Quinteros María del Carmen C/Poder Ejecutivo (Ministerio de Defensa Nacional) Amparo, Ficha 216/99, Sentencia Nº 28 (10/5/2000),

<http://elenaquinterospresente.blogspot.com/2000/05/100500-fallo-de-la-jueza-stella-jubette.html>

(consultada el 18/1/2013); Pablo Chargoña, mensajes de correo a F Lessa,, 16 y 17 de septiembre de 2011.

³⁹ Elin Skaar, *Legal Development and Human Rights in Uruguay: 1985–2002*, Human Rights Review 8 (2) (2007): 52–70.

⁴⁰ Chargoña sostuvo que la Ley de Caducidad no otorgaba inmunidad penal a los miembros de alto rango de las Fuerzas Armadas ni a las autoridades civiles de la dictadura, pues el Artículo 1 sólo menciona a los militares y policías que cometieron delitos “obedeciendo órdenes”. Entrevista personal de JM Burt con Pablo Chargoña, Montevideo, junio de 2007.

⁴¹ Amnistía Internacional, Informe 2003 – Uruguay (28/5/2003),

<http://www.unhcr.org/refworld/publisher,AMNESTY,ANNUALREPORT,URY,3edb47e216,0.html>

(consultado el 18/1/2013).

⁴² Ver Pablo Chargoña, *Avances, retrocesos y desafíos en la lucha judicial contra la impunidad*, en Fried y Lessa, supra n. 11.

⁴³ Proyecto de ley interpretativa de la Ley de Caducidad, Espectador.com, 14/11/ 2005, http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=55990&sts=1 (consultada el 18/1/2013).

⁴⁴ Mallinder, supra n. 28.

⁴⁵ Vázquez también creó la comisión conocida como Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos, dirigida por el respetado académico Álvaro Rico, con el mandato de investigar el destino de los detenidos-desaparecidos.

⁴⁶ Según un memorando recuperado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Blanco, Ministro de RREE de la dictadura en 1976, participó en la reunión de gabinete de alto nivel donde se decidió eliminar a Elena Quinteros, a pesar de las presiones de la embajada de Venezuela. Ver Sara Méndez y Raúl Olivera,

Secuestro en la embajada: El caso de la maestra Elena Quinteros (Montevideo: Cátedra de Derechos Humanos “Tota Quinteros” de FUCVAM, 2003).

⁴⁷ Mauricio Pérez: Justicia confirmó condena al “Goyo” Álvarez y a Larcebeau, La República, 28/8/2010. Bordaberry admitió su responsabilidad por el golpe de Estado en una carta pública y fue condenado en un fallo histórico por “crímenes contra la Constitución”. Murió estando bajo arresto domiciliario el 17/7/2011, antes que la SCJ confirmara la sentencia.

⁴⁸ JM Burt participó en una reunión en la sede del PIT-CNT donde se debatieron estos temas entre representantes de diversos grupos de la sociedad civil. Montevideo, junio de 2007.

⁴⁹ El sector mayoritario del Frente Amplio, el Movimiento de Participación Popular (MPP), sostenía una visión diferente del pasado y no quería plantear cuestiones de rendición de cuentas con respecto a sus antiguos “enemigos de combate” (es decir, los militares), debido a sus vínculos con la guerrilla. Otros sectores, cuyos militantes no armados fueron víctimas de desaparición forzada de manera desproporcionada, impulsaban la búsqueda de verdad y justicia. Entrevista personal de G Fried con interlocutor anónimo, agosto de 2009.

⁵⁰ Estas opiniones se reflejaron extensamente en entrevistas personales realizadas por las autoras en Montevideo entre junio-julio de 2007 y julio-octubre de 2009 para una encuesta a dirigentes y activistas de derechos humanos de base y simpatizantes del Frente Amplio en el plebiscito de 2009.

⁵¹ La Suprema Corte de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de una ley sólo en relación a casos concretos. Otras dos sentencias de inconstitucionalidad fueron dictadas en noviembre y diciembre de 2010 por la Corte. Ver Lessa, *supra* n. 21.

⁵² *No a la anulación: Lágrimas y desconsuelo*, La República, 26/10/2009.

⁵³ Los resultados son de la firma encuestadora CIFRA, según informó La República, 26/10/2009.

⁵⁴ Los resultados surgieron de una muestra de 25 entrevistas personales a participantes de base comunitaria, realizadas con la técnica de bola de nieve. Los datos etnográficos y de encuestas de seguimiento confirman dichos resultados (proyecto de investigación sobre el plebiscito, G Fried, 2010).

⁵⁵ Comunicación personal de G Fried con las/los organizadores, 21/10/2011, Colectivo de Denunciantes.

⁵⁶ Corte Interamericana de DDHH, *Caso Gelman vs Uruguay*. Resumen oficial emitido por la CoIDH de la sentencia del 24/2/2013 (*Fondo y Reparaciones*).

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_221_esp.pdf (consultada el 17/2/2013).

⁵⁷ Ver Barrios Altos vs. Peru, Fund, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 75 (14 March 2001); Almonacid Arellano et al. vs. Chile, Objections, Merits, Reparations and Costs, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 154 (26 September 2006); Gomez Lund et al. (Araguaia Guerrillas) vs. Brazil, supra n 2.

⁵⁸ Gelman vs. Uruguay, Merits and Reparations, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 221 para. 312.11 (24/2/2011).

⁵⁹ El proyecto codificaba varias garantías, incluyendo los derechos a la vida y a la igualdad de acceso a la justicia, y permitía a los tribunales nacionales aplicar directamente el derecho internacional de los DDHH. También declaraba a la Ley de Caducidad inconstitucional e inaplicable, permitiendo reabrir todos los casos previamente archivados, e incluía provisiones contra la prescripción de los delitos. Cámara de Representantes, Anexo I al Repartido N° 379, octubre de 2010, <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/camara/D2010100379-01.pdf> (consultada el 18/1/2013).

⁶⁰ Ver Cámara de Representantes, Anexo II al Repartido N° 379, abril de 2011, <http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?Url=/repartidos/camara/d2011040379-02.htm> (consultada el 28/6/2011).

⁶¹ Comunicación personal de G Fried con Felipe Michelini, 21/5/2011.

⁶² Entrevistas personales de Lessa y Fried con Brenda Falero, Asociación de Ex Presos/as Políticos/as (CRY SOL), 25/10/2011, y con Mirtha Guianze (fiscal). 27/10/2011, Montevideo.

⁶³ Los jueces uruguayos han tratado a los crímenes de la dictadura como delitos comunes, no como crímenes de lesa humanidad, procesando a los acusados por homicidio agravado, aun en casos de desaparición forzada. En consecuencia, los juicios podrían clausurarse al aplicarse el plazo de prescripción de 20 años prevista para el delito de homicidio (aunque este plazo fue extendido en un tercio, a 26 años y 8 meses, para los crímenes de la dictadura). El plazo de prescripción, en vigor desde el 1º de marzo de 1985, se cumpliría el 1º de noviembre de 2011, impidiendo cualquier juicio posterior. Ver Mirtha Guianze, *La Ley de Caducidad, las luchas por la Justicia y la Jurisdicción Universal de los Derechos Humanos en Uruguay*, en Fried y Lessa, supra n. 11.

⁶⁴ Lourdes Rodríguez, *Tribunal de Apelaciones aceptó la figura de desaparición forzada en el caso Calcagno*. La Diaria, 29/7/2011.

⁶⁵ Ver el texto de la Ley 18.831 en: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2011/10/cons_min_400.pdf (consultada el 18/1/2013).

⁶⁶ Las organizaciones de derechos humanos estaban preparando activamente denuncias judiciales para ser presentadas antes del 1º de noviembre. El día que se aprobó la Ley 18.831, se habían presentado ante la Justicia más de 90 nuevos casos que incluían crímenes nunca antes denunciados de tortura, asesinato político y violencia sexual. Las audiencias preliminares están en curso en unos 30 casos. Entrevista personal de G Fried con Brenda Falero (CRY SOL), Montevideo, 28 de octubre y 23 de noviembre de 2011.

⁶⁷ Elin Skaar, *Judicial Independence and Human Rights in Latin America: Violations, Politics and Prosecution* (New York: Palgrave Macmillan, 2011).

⁶⁸ Elin Skaar, *Un análisis de las reformas judiciales de Argentina, Chile y Uruguay*, América Latina Hoy Nº 34 (2003): 147–186.

⁶⁹ Mariana Sousa, *A Brief Overview of Judicial Reform in Latin America: Objectives, Challenges and Accomplishments*, en *The State of State Reform in Latin America*, ed. Eduardo Lora (Stanford, CA: Stanford University Press, 2007); Carlos Moreira Betancor, *Estado de derecho, gobernabilidad y democracia en Uruguay: Presente y escenarios futuros*, Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura 36(2) (2009): 149–173.

⁷⁰ Otras sanciones a magistrados incluyeron al Juez Reyes en 1997 y a la Jueza Jubette en 2000. Sobre la Jueza Mota, ver Constanza Moreira, *Presiones al Poder Judicial, o disparando contra la jueza Mota*, Brecha, 12/4/2012.

⁷¹ David Pion-Berlin, *To Prosecute or to Pardon? Human Rights Decisions in the Latin American Southern Cone*, Human Rights Quarterly 16(1) (1994): 105–130; Terence Roehrig, *Executive Leadership and the Continuing Quest for Justice in Argentina*, Human Rights Quarterly 31(3) (2009): 721–747.

⁷² Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists without Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998).

⁷³ Ver Jo-Marie Burt, *Guilty as Charged: The Trial of Former Peruvian President Alberto Fujimori for Grave Violations of Human Rights*, International Journal of Transitional Justice 3 (3) (2009): 384–405.

⁷⁴ Ver, por ejemplo: *Gavazzo por Gavazzo: “Yo apretaba el gatillo” hasta tener una respuesta (autobiografía)*, La República, 28/9/2012.

⁷⁵ Con respecto a los casos de Horacio Ramos y Aldo Perrini, el coronel retirado Walter Gulla y el general retirado Pedro Barneix fueron liberados por el Tribunal de Apelaciones de 4º Turno en agosto de 2012. Ver Samuel Blixen, *Señal de interferencia*, Brecha, 24/8/2012; *Fiscal planteó inconstitucionalidad de la ley que anuló la caducidad*, El Observador, 24/9/2012.

⁷⁶ Entrevista personal de J-M Burt con Raúl Olivera, Secretaría de DDHH del PIT-CNT. Montevideo, 3/8/2012.

⁷⁷ Ofrecemos aquí a manera de postdata una breve nota reeditada por las autoras, originalmente escrita por Jo-Marie Burt y Francesca Lessa y publicada en la página web de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés). Ver Jo-Marie Burt y Francesca Lessa, “Reciente Sentencia de la Suprema Corte Uruguay Obstruye La Búsqueda de Verdad y Justicia”, 4 de marzo de 2013, WOLA, http://www.wola.org/es/comentario/reciente_sentencia_de_la_suprema_corte_uruguay_obstruye_la_búsqueda_de_verdad_y_justicia.

⁷⁸ Jo-Marie Burt, “Una jueza que llevaba casos de derechos humanos es removida en Uruguay”, Washington Office on Latin America (WOLA), 22 de febrero de 2013, http://www.wola.org/es/comentario/una_jueza_que_llevaba_casos_de_derechos_humanos_es_removida_en_uruguay.

⁷⁹ Ver nota 69 en página 15.

⁸⁰ Declaraciones publicadas en La República, 24 febrero 2013, <http://www.lr21.com.uy/politica/1090096-naciones-unidas-rechaza-la-decision-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-uruguay-que-viola-el-derecho-de-las-victimas-a-la-verdad-justicia-y-reparacion>

⁸¹ Entrevistas a informantes calificados en el poder judicial, Instituto Nacional de Derechos Humanos y ONGs, y datos del Observatorio Luz Ibarburu. Ello incluye los casos paradigmáticos Perrini y la denuncia colectiva de tortura a mujeres y menores en un abordaje de género.

⁸² Ver argumentos alternativos y evidencia de divergencias en los procesos judiciales en Walter Pernas, “La Otra Biblioteca” <http://www.brecha.com.uy/index.php/politica-uruguay/1550-la-otra-biblioteca>, encontrado el 22 marzo 2013.

⁸³ Como ejemplos, ver declaraciones al respecto del reputado Dr. Juan Errandonea: “la sentencia debe acatarse pero no se cumplirá” (publicado en www.vadenuevo.com.uy 6 marzo 2013). Ver también comentarios citados sobre las irregularidades y falta de transparencia ante el traslado de la Juez Mota del Dr. Óscar López Goldaracena, senador y reconocido abogado de derechos humanos. Montevideo, marzo 2013. Ver agudos comentarios a la sentencia de la SCJ escritos por el Dr. Pablo Galain Palermo, Doctor Europeo en Derecho. Investigador Senior del Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional, Freiburg, Alemania, marzo 2013 (comunicación personal con el autor, internet, Freiburg, 19 marzo 2013).

⁸⁴ Ver Informe del 28 agosto de 2014

http://www.observatorioluzibarburu.org/media/uploads/Informe_Relator_Especial_Pablo_de_Greiff_2014_1.pdf

⁸⁵ Por ejemplo, ver Caso UCJ 1975, patrocinado por el Abogado Pablo Chargonía, donde el Juzgado Letrado en lo Penal de 17° Turno cita a las personas denunciadas por “crímenes de lesa humanidad”. Comunicación personal (correo electrónico) con Miriam Cabrera, denunciante, 19 marzo 2013. Asimismo, Jueces del Tribunal de Primer Turno argumentan que los jueces deben seguir investigando. Ver Walter Pernas, <http://www.brecha.com.uy/index.php/politica-uruguay/1550-la-otra-biblioteca>, 22 marzo 2013. Casos pendientes aún se encuentran en casación o suspendidos por recursos dilatorios de la defensa.

⁸⁶ Documento preparatorio del *Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia*, 13 de febrero de 2015.

⁸⁷ Entrevista con Felipe Michelini, miembro de la comisión, febrero 28 de 2015. La comisión ya está constituida y activa bajo la esfera de la presidencia, e incluye representantes de amplios sectores civiles tradicionales y no tradicionales en derechos humanos y culturales, como los activistas de derechos humanos y políticos Felipe Michelini y Macarena Gelman. Al cierre de este artículo, se estaba a la espera del decreto legal para su formación formal al momento de cerrar la redacción. Ver 13 febrero 2015, <http://www.elpais.com.uy/informacion/vazquez-presento-comision-justicia.html>